

Artículo 27 constitucional



Rafael González Pimienta*

Compañeras y compañeros dirigentes de organizaciones sociales; Compañeras y compañeros servidores públicos de la Procuraduría Agraria y de la Secretaría de Reforma Agraria:

Hace unos días el señor Procurador Agrario me comentó su interés en hacer este Seminario y me invitaba a que expusiera sobre el Artículo 27 constitucional y su reforma en materia agraria de 1992. Con esto se buscaba tratar –junto con ustedes– de ubicar el momento que vive la lucha por la tierra y el esfuerzo del Gobierno del Presidente Zedillo por darle cabal cumplimiento a lo que señala la norma constitucional.

* Rafael González Pimienta ha desempeñado distintos cargos de elección popular. Actualmente es Subsecretario de Política Sectorial de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Considerando esto, me puse a revisar algo de lo que nos tocó vivir como actores en la LV legislatura, en la que me desempeñé como Presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, cuando se discutieron y aprobaron las reformas. A continuación hago un breve extracto de los puntos que se trataron sobre las principales modificaciones al Artículo 27 que incluyeron reformas y adiciones en algunas fracciones, mientras que otros casos se derogaron como fue de la X a la XVI y la XVI.

Aunque se buscó cuidar el espíritu de la versión original del Artículo 27, fue un debate que nos permitió a las Comisiones Unidas de Gobernación, Agricultura y Reforma Agraria instrumentar mecanismos de consulta con las organizaciones del Consejo Agrario Permanente y escuchar –antes de entrar al dictamen– los puntos de vista de los dirigentes de las organizaciones, así como también invitar a ese foro de consulta a funcionarios e investigadores del problema agrario de México.

Se escucharon múltiples opiniones que iban a favor o en contra de la propia iniciativa enviada, porque así de plurales eran las voces a las que se abría el espacio para su expresión, en el marco de la Cámara, buscando que ello permitiera a los diputados integrantes de esa legislatura una visión más amplia de los temas.

A la hora de dictaminar sobre la iniciativa que había enviado el Presidente de la República, en el párrafo tercero se logró conservar inalterable la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y las aguas, así como el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con esto se ratificó el principio social de la Revolución Mexicana de que los intereses de la mayoría siempre estarán por encima del interés individual.

En las modificaciones a este párrafo se eliminaron las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios y la creación de nuevos centros de población agrícola ejidos, así como el planteamiento de que los núcleos de población que no tengan tierras y aguas o que no las tengan en cantidad suficiente tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando de las propiedades inmediatas.

Aquí entramos en un amplio debate sobre si existían o no los suficientes latifundios para desahogar el cúmulo de expedientes que estaban rezagados en el Cuerpo Consultivo Agrario y en las Comisiones Agrarias Mixtas. Este fue uno de los puntos que crearon mayor debate en el momento de la reforma al 27, ya que implicaba cancelar la posibilidad de nuevas demandas de tierras para núcleos o para nuevos grupos que se formarían teniendo como base el soporte de organizaciones sociales con un gran número de militantes que demandaban la posibilidad de un pedazo de tierra o la posibilidad para ocuparse permanentemente y poder así resolver su problema de bienestar para su gente, sus familias y para sus hogares.

Este punto es de los que más debatimos, más escuchamos y más trabajamos en el seno de esas maratónicas jornadas. Esto significó la terminación del reparto agrario como estaba contemplado en el Artículo 27 de la Constitución de 1917.

En las discusiones nos orientó la convicción de que hoy la explotación del campo no sólo requiere de trabajo, sino también de inversiones para hacer más productiva la tierra, y de una visión de rentabilidad y eficiencia en la acción de los campesinos.

Trabajar la tierra sin tecnología moderna origina rendimientos bajos y costos elevados, lo cual no sólo proporciona bajos ingresos a los productores sino que ha sido la causa fundamental de que la producción de alimentos sea escasa y que el país esté obligado a recurrir –en forma creciente– a las importaciones. En tal virtud, modernizar la organización agropecuaria y forestal no sólo es importante para los campesinos, sino que es una condición indispensable para el desarrollo nacional.

Para lograrlo se necesita que el capital vaya al campo y permita que las sociedades por acciones puedan poseer y explotar la tierra. Esto no sólo a los campesinos, ya que mediante las sociedades por acciones pueden tener acceso al capital que les es indispensable para modernizar la producción e incrementar sus ingresos.

La reforma recoge esta realidad económica y jurídica sobre la que puede llevarse a cabo la actividad productiva, permitiendo que posean tierras las sociedades

mercantiles por acciones que participen en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, facilitando su participación en el desarrollo del país, al incremento de la producción en el campo y de esta forma contribuir a elevar el nivel de vida de todos los mexicanos y en particular de los campesinos. En congruencia con lo anterior se eliminó el primer párrafo de la fracción vi de tal manera que no se impidiera a las corporaciones y asociaciones de productores poseer tierras.

Sin embargo, al reconocer como propietaria de tierras a una sociedad por acciones se hicieron limitaciones explícitas, ya que al existir el anonimato de los accionistas podía originarse que algunos inversionistas amparados en este anonimato acumularan pequeñas propiedades que sumadas hicieran verdaderos latifundios.

En las modificaciones a la fracción vii se incluyen los elementos más importantes de la tarea histórica que se ha propuesto realizar el Estado Mexicano: transformar las relaciones sociales y productivas en el campo para incorporarse a las formas y ritmos del desarrollo nacional con el objetivo de avanzar en búsqueda de la justicia y la libertad para los campesinos de México.

Las modificaciones se refieren a la propiedad ejidal y comunal, a los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros y a las formas de organización del trabajo y de la vida comunitaria en los núcleos campesinos.

En el primer párrafo se incluye el reconocimiento –a nivel constitucional– de la personalidad jurídica de los ejidos y las comunidades, con lo que termina una época de indefinición sobre su capacidad jurídica. Con este reconocimiento los ejidos y comunidades pueden ahora realizar cualquier acto lícito previsto por las leyes como poseer y contratar, asociarse, contraer obligaciones y ser sujetos de crédito, entre otras, en las mismas condiciones jurídicas que cualquier otra persona física o moral.

Vale la pena mencionar que este reconocimiento crea las bases legales para terminar definitivamente con los despojos a las tierras de los ejidos y comunidades realizados en muchos casos al amparo de la indefinición de linderos, de imprecisiones jurídicas y de la impunidad que –en muchas ocasiones– tenían aquellos que cometían los atropellos y que la propia inseguridad de los núcleos

agrarios acerca del derecho tenían para defender su tierra mediante el ejercicio de la Ley.

La reforma a la fracción XV consistió en suprimir el primer párrafo que estaba vigente y que se refería al reparto agrario, incluyéndose en su lugar la prohibición explícita –a nivel constitucional– a la existencia del latifundio, entendiéndose esto como la extensión de la propiedad de la tierra de un sólo individuo que rebasa los límites señalados. En esta misma fracción también se suprimen las menciones relativas a las pequeñas propiedades que deberían estar en explotación. Estas modificaciones son consecuencia de las reformas al párrafo Tercero y demás fracciones de Artículo 27 que ya han sido comentadas anteriormente.

Otras de las modificaciones realizadas en esa fracción, con el fin de actualizarla, son las siguientes: para los efectos de equivalencia entre las distintas clases de tierra se agrega la de terrenos de bosque, con lo cual la pequeña propiedad podrá ser también de carácter forestal. En el párrafo Tercero de la misma, en lugar del cultivo del cocotero que estaba vigente, se menciona ahora el cultivo de la palma y se agregan 2 nuevos cultivos: el agave y el nopal. El último párrafo de dicha fracción se refiere a las condiciones en las cuales se podrá cambiar el uso de las tierras de las pequeñas propiedades ganaderas para destinarlas a tierras agrícolas, dejando claramente especificado en el texto constitucional que en ningún caso la pequeña propiedad podrá exceder los límites señalados en los párrafos segundo y tercero de esa fracción.

En la fracción XVII, las reformas al 27 conservan las facultades del Poder Ejecutivo en cuanto a intervenir, cuando el acaparamiento de tierras origine perjuicios graves para el interés público.

Las modificaciones a la fracción XIX se refieren a la justicia agraria y a los organismos responsables de administrarla. Destaca en primer lugar la declaración de que todas las cuestiones relacionadas con los límites y con la tenencia de la tierra de ejidos y comunidades serán de carácter federal, lo cual significa que habrá una misma legislación para todo el país que regirá estos asuntos, independientemente de los estados o municipios del territorio nacional en el que se encuentren situados.

En ese mismo párrafo se establece la creación de los Tribunales Agrarios, encargados de administrar la justicia agraria, los cuales son dotados de autonomía frente al Poder Ejecutivo y se les otorga plena jurisdicción para resolver los asuntos de su competencia. Estas características que les otorga la reforma significa la garantía de que la justicia agraria será impartida y administrada con base únicamente en lo que la Ley señale, sin que se antepongan criterios de carácter político o económico. Con la creación de dichos Tribunales se diferencian claramente las acciones del Poder Ejecutivo en el terreno de la justicia agraria, a diferencia de la legislación que estaba vigente, en la cual en algunos casos el Poder Ejecutivo debía ser juez y parte en el mismo asunto.

Finalmente, cabe destacar el contenido del Artículo Tercero de los Transitorios, donde se aclara que todos los expedientes relativos a las solicitudes de tierra que no hayan sido resueltos, serán atendidos por las instancias y bajo las leyes vigentes a la fecha en la que entró en vigor la reforma; en decir, bajo la Ley Federal de Reforma Agraria que se encontraba vigente, lo que significa que estos expedientes seguirán los mismos trámites que hasta el momento con la única diferencia de que en vez de que hayan sido creados los tribunales, serán estos los encargados de dictar la resolución definitiva de los expedientes, respetando cabalmente el principio jurídico de que ninguna ley puede ser aplicada en forma retroactiva.

Esta ha sido una breve revisión de algunos de los puntos fundamentales que fueron reformados en el Artículo 27 constitucional en materia agraria. Les he mencionado lo amplio del debate, los importantes cambios que sufrió la iniciativa y de cómo llegó o cómo salió aprobada en el seno del Congreso, porque creo ya que es una reforma que logró por la movilización social de las organizaciones que participaron en ese momento con sus planteamientos y sus demandas, que varios de los puntos totales para el movimiento agrario mexicano pudieran ser considerados en la versión final, modificando la iniciativa.

Obviamente, las demandas fueron mayores. El debate sobre las reformas al 27 todavía sigue, pero es obligación de las autoridades acatar dicho artículo,

ejecutarlo y sobre eso está trabajando con entrega y con responsabilidad el Secretario de Reforma Agraria, Doctor Arturo Warman y todas las dependencias que integran el sector agrario.

Estoy a sus órdenes para contestar sus preguntas y escuchar los comentarios que consideren hacer.

Muchas gracias

